



Jurnal EL-RIYASAH

Jurnal Kepemimpinan & Administrasi

Jurnal Volume 1, Juli 2011

ISSN : 2088 - 8112

**ANALISIS PENGARUH FKTOR-FAKTOR KEPEMIMPINAN TRANSFORMASIONAL
DAN BUDAYA ORGANISASI TERHADAP MOTIVASI DOSEN
PADA UNIVERSITAS SWASTA DI PROVINSI RIAU**

Nopri Ahadi dan Irien Violinda

**ANALISIS UKURAN EKONOMI PERUBAHAN TEKNOLOGI PRODUKSI
(Studi Kasus Pada Perkebunan Kelapa Sawit Propinsi Riau)**

Mahendra Romus

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBANGUNAN DESA
DI DESA BENCAH KELUBI KECAMATAN TAPUNG
KABUPATEN KAMPAR**

Almasri

**ANALISIS SERVICE QUALITY (SERV-QUAL) PADA
LEMBAGA PENDIDIKAN IPI PEKANBAU**

Ferizal Rachmad

PEREMPUAN DAN ENTERPRENEURSHIP

Nurlasera

**PERANAN LEMBAGA SOSIAL DALAM PEMBANGUNAN DESA
PADA ERA OTONOMI DAERAH
(Studi Kasus: Lembaga Musyawarah Besar Desa Buluhcina Kabupaten Kampar)**

Muslim

**ANALISIS AUDIT EXPECTATION GAP DI INDONESIA
(Studi Empiris Auditor, Manajer, Investor Dan Bankir)**

Nasrullah Djamil

**ANALISIS SEGMENTASI AYAM GORENG NY. SUHARTI
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Dony Martias

PROSES KEPEMIMPINAN DALAM ISLAM

Khairil Henry

SISTEM PERWAKILAN DI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA (NKRI)

Mahmuzar

EL-RIYASAH

Volume 1

Nomor 1

Hal. 1-100

Pekanbaru
Juli 2011

ISSN
2088-8112



Jurnal EL-RIYASAH

Jurnal Kepemimpinan & Administrasi

Jurnal Volume 1, Juli 2011

ISSN : 2088 - 8112

Penanggung Jawab
Dekan Fakultas Ekonomi

Pimpinan Redaksi
Nopri Ahadi, SE, MM

Wakil Pimpinan Redaksi
Ferizal Rachmad, SE, MM

Sekretaris Redaksi
Muslim, S.Sos, M.Si

Penyunting/Editor
DR. Mahendra Romus, SP, M.Ec
Drs. Almasri, M.Si
Nasrullah Djamil, SE, M.Si, Akt
Riki Hanri Malau, SE, MM
Dony Martias, SE, MM
Mahmuzar, M.Hum
Ferizal Rachmad, SE, MM
Mulia Sosiady, SE, MM, Akt
Nopri Ahadi, SE, MM
Muslim, S.Sos, M.Si

Sekretariat
Ade Wulandari
Fitriani

Alamat Redaksi: Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau
Kampus Raja Ali Haji Km.17 Jln. Raya Pekanbaru-Bangkinang Telp. (0761) 23175 - 26976
(e-mail: kelas_regsus@yahoo.com)

Redaksi menerima tulisan/karya ilmiah dalam bidang manajemen, bisnis, akuntansi, administrasi dan ekonomi islam. Naskah dapat berupa hasil penelitian, telaah pustaka, case study, gagasan dan resensi buku. Redaksi juga menerima masukan, kritik dan komentar dari para praktisi serta akademisi tentang artikel yang diterbitkan. Naskah harus asli dan belum pernah diterbitkan dalam jurnal ilmiah.

DAFTAR ISI

ANALISIS PENGARUH FAKTOR-FAKTOR KEPEMIMPINAN TRANSFORMASIONAL DAN BUDAYA ORGANISASI TERHADAP MOTIVASI DOSEN PADA UNIVERSITAS SWASTA DI PROVINSI RIAU Nopri Ahadi dan Irien Violinda	.....1
ANALISIS UKURAN PERUBAHAN TEKNOLOGI PRODUKSI (Studi Kasus Pada Sektor Perkebunan Kelapa Sawit Propinsi Riau) Mahendra Romus	.....9
PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBANGUNAN DESA DI DESA BENCAH KELUBI KECAMATAN TAPUNG KABUPATEN KAMPAR Almasri	.....17
ANALISIS SERVICE QUALITY (SERV-QUAL) PADA LEMBAGA PENDIDIKAN IPI LEPINDO PEKANBARU Ferizal Rachmad	.....27
PEREMPUAN DAN ENTERPRENERSHIP Nurlasera	.....35
PERANAN LEMBAGA SOSIAL DALAM PEMBANGUNAN DESA PADA ERA OTONOMI DAERAH (Studi Kasus; Lembaga Musyawarah Besar Desa Buluh Cina, Kab. Kampar) Muslim	.....43
ANALISIS AUDIT EXPACTION GAP DI INDONESIA (Studi Empiris; Auditor, Manajemen, Investor dan Bankir) Nasrullah Djamil	.....51
ANALISIS SEGMENTASI AYAM GORENG NY. SUHARTI DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA Dony Martias	.....61
PROSES KEPEMIMPINAN DALAM ISLAM Khairil Henry	.....69
SISTEM PERWAKILAN DI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA (NKRI) Mahmuzar	.....79

SISTEM PERWAKILAN DI INDONESIA

(Studi Konstitusional Kehadiran DPD RI)

Oleh; Mahmuzar, M.Hum

Abstrak

UUD 1945 hasil perubahan mengatur dua badan perwakilan yakni DPR sebagai representasi politik seluruh rakyat Indonesia dan DPD sebagai representasi regional propinsi-propinsi di NKRI. Atas kondisi itu, sebagian ahli ilmu politik dan ahli ilmu hukum berkeyakinan bahwa sistem perwakilan di NKRI merupakan sistem perwakilan dua kamar (bicameral). Namun ada pula yang berpendapat sebaliknya yakni sistem perwakilan satu kamar (unicameral). Selanjutnya, penulis berkeyakinan bahwa sistem perwakilan di NKRI tidak dapat disebut dengan sistem perwakilan satu kamar (unicameral) maupun sistem perwakilan dua kamar (bicameral), akan tetapi lebih tepat disebut dengan sistem satu setengah kamar.

I. Pendahuluan

Semenjak Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 diamandemen pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002, terjadi perubahan mendasar terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia, termasuk tentang sistem perwakilan (parlemen). Sebagaimana diketahui, sebelum UUD 1945 diamandemen kita mengenal dua badan perwakilan yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang seolah-olah memperlihatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menganut sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*). Namun karena masing-masing lembaga tersebut mempunyai fungsi yang berbeda antara satu sama lain, maka lembaga perwakilan Indonesia saat berlakunya UUD 1945 lama tidak dapat disebut sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) melainkan tetap sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*), akan tetapi beberapa orang penulis menyebutnya dengan nama sistem MPR karena karakteristiknya yang khas.

Berbeda dengan ketentuan UUD 1945 lama, berdasarkan ketentuan UUD 1945 hasil perubahan, di samping lembaga DPR dan MPR kita juga mengenal lembaga perwakilan baru yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai representasi regional propinsi-propinsi yang ada di Indonesia, yang mana anggotanya juga dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum legislatif seperti anggota DPR. Oleh karena itu timbul pertanyaan, apakah dengan hadirnya DPD dalam sistem perwakilan Indonesia, sistem perwakilan Indonesia dapat disebut dengan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) seperti yang terdapat di Amerika

Serikat, Inggris, Prancis, Jerman dan lain sebagainya?

Untuk menjawab pertanyaan di atas, kita harus mengetahui ukuran apakah suatu negara menganut sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) atau sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) dapat dilihat dari tiga sisi yakni fungsi lembaga perwakilan, keanggotaan lembaga perwakilan dan proses pembentukan undang-undang di lembaga perwakilan. *Pertama*, dari segi fungsi, jika lembaga perwakilan terdiri dari dua kamar dan masing-masing kamar mempunyai fungsi yang sama, baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran maka lembaga perwakilan tersebut dikategorikan sebagai sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*). Sebaliknya, jika masing-masing kamar lembaga perwakilan tidak mempunyai fungsi yang sama, baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran maka lembaga perwakilan tersebut tergolong ke dalam sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*). *Kedua*, ditinjau dari aspek keanggotaan, apabila struktur lembaga perwakilan terdiri dari dua kamar, kemudian masing-masing kamar mempunyai anggota yang berbeda antara satu sama lain maka lembaga perwakilan tersebut tergolong ke dalam sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*). Sebaliknya, jika anggota kamar pertama merangkap menjadi anggota kamar kedua maka lembaga perwakilan tersebut termasuk dalam kategori sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*). *Ketiga*, ditinjau dari aspek proses pembentukan undang-undang, jika pembentukan undang-undang harus melewati dua kamar yang terpisah antara satu sama lain maka lembaga

perwakilan tersebut tergolong ke dalam sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*). Sebaliknya, jika pembentukan undang-undang tidak melewati kamar yang lain atau dengan kata lain pembentukan undang-undang hanya dilakukan oleh satu kamar lembaga perwakilan semata maka lembaga perwakilan tersebut tergolong ke dalam sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*). C. F. Strong, (1966 : 194)

II. Sistem Unicameral

Sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) tidak mengenal adanya dua badan terpisah di lembaga perwakilan seperti adanya *House of Representatives* (DPR) dan Senat atau Majelis Tinggi (*Upper House*) dan Majelis Rendah (*Lower House*). Akan tetapi hanya mengenal satu lembaga perwakilan nasional saja. Oleh karena itu, dalam sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*), kekuasaan legislatif tertinggi hanya ada pada satu badan *unicameral* saja yaitu majelis perwakilan nasional yang dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum (Jimly Asshiddiqie, 1996: 33-34). Hal ini menunjukkan bahwa sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) seharusnya dianut oleh negara-negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state*) karena negara kesatuan (*unitary state*) menurut C.F.Strong dan Fred Isjwara (1974: 187-188) sebagaimana disebutkan sebelumnya adalah negara di mana kekuasaan legislatif tertinggi hanya dipegang oleh satu badan legislatif pusat. Namun kenyataan menunjukkan lain, negara kesatuan (*unitary state*) ada yang menganut sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) dan ada pula yang menganut sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) misalnya Inggris, Belanda, Prancis, Thailand, Jepang dan lain sebagainya.

Menurut Jimly Asshiddiqie, (1996:33) dalam perkembangannya, sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) ini diadopsi oleh banyak negara terutama setelah perang dunia ke dua usai karena negara-negara yang merdeka pasca perang dunia kedua cenderung mengadopsi bentuk negara kesatuan (*unitary state*) dari pada bentuk negara federasi. Di samping itu kelebihan sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) lebih banyak dari pada kelebihan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*). Kelebihan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) hanya tiga macam sebagaimana akan diuraikan di bawah nanti, sedangkan kelebihan sistem perwakilan satu

kamar (*unicameral system*) ada tujuh macam yakni: *pertama* lebih sesuai dengan ide kedaulatan rakyat yang satu dan tidak dapat di bagi-bagi. *Kedua*, lebih sederhana, lebih praktis, lebih murah dan lebih demokratis. *Ketiga*, lebih memberikan jaminan untuk dapat mengambil keputusan dengan cepat, tepat dan konsisten serta mengurangi bahaya *dead lock* yang dapat timbul karena adanya perselisihan pendapat antara dua kamar dalam sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*). *Keempat*, dapat meloloskan undang-undang dengan cepat karena hanya ada satu lembaga perwakilan. *Kelima*, tanggungjawab lembaga perwakilan lebih besar karena tidak dapat menyalahkan lembaga lain. *Keenam*, jumlah anggota lembaga perwakilan satu kamar (*unicameral*) lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah anggota lembaga perwakilan dua kamar (*bicameral*) sehingga memudahkan rakyat untuk mengontrolnya. *Ketujuh*, karena jumlah anggotanya lebih sedikit maka biaya yang diperlukan oleh pemerintah untuk operasional dan gaji anggota lembaga perwakilan lebih sedikit. (Dahlan Thaib, 2002: 9)

III. Sistem Bicameral

Parlemen dalam sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) terdiri dari dua badan perwakilan yang terpisah antara satu sama lain yakni perwakilan seluruh rakyat yang juga disebut dengan perwakilan politik dan perwakilan negara bagian atau propinsi atau golongan tertentu yang dikenal dengan istilah *House of Representatives* dan Senat di Amerika Serikat, DPR dan Senat RIS di Indonesia ketika berlakunya Konstitusi RIS 1949, *House of Commons* dan *House of Lord* di Inggris, *Bundestag* dan *Bundesrat* di Jerman, *National Assembly* dan Senat di Prancis, *Eerste Kamer* dan *Tweede Kamer* di Belanda, *Lok Sabha* dan *Raj Sabha* di India. (Sri Soemantri, 2003 : 18), Masing-masing kamar Parlemen tersebut terpisah satu sama lain, akan tetapi keduanya mempunyai kedudukan sederajat dan fungsi yang sama (seimbang), baik di bidang legislasi, anggaran maupun di bidang pengawasan yang dijalankan secara sendiri-sendiri maupun secara bersamaan. Di samping itu juga mempunyai anggota yang berbeda.

Sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) tertua di dunia adalah sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) yang terdapat di Inggris Raya. Lahir dipenghujung abad ke 12 Masehi setelah Parlemen

Inggris Raya mengalami proses evolusi yang sangat panjang sebagaimana disebutkan di atas. Kemudian sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) ini dianut oleh negara-negara bekas jajahan Inggris Raya seperti Amerika Serikat, India, Australia, Malaysia dan lain sebagainya.

Sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) ini bukan hanya dianut oleh negara-negara monarki dan republik yang berbentuk federasi, namun juga dianut oleh negara monarki dan republik yang berbentuk kesatuan (*unitary state*). Inggris, Belanda dan Jepang sebagai negara monarki yang berbentuk kesatuan (*unitary*) mengadopsi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) yang terdiri dari majelis tinggi (*Upper House*) dan majelis rendah (*Lower House*) sebagaimana disebutkan di atas. Sedangkan negara republik yang berbentuk federasi mempunyai sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) misalnya adalah Amerika Serikat, Jerman, India dan Indonesia ketika berlakunya Konstitusi RIS 1949.

Sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) ini juga mempunyai kelebihan dan sekaligus kekurangan seperti yang terdapat pada sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*). Kelebihan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) yakni; *pertama* lebih dapat mencerminkan kehendak dan kepentingan nasional karena dalam sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*), di samping ada wakil rakyat yang duduk di Parlemen juga terdapat wakil teritorial dan/atau wakil golongan tertentu di Parlemen. *Kedua*, lebih memberikan jaminan perlindungan terhadap kemungkinan timbulnya kesewenang-wenangan dalam pembuatan undang-undang oleh lembaga perwakilan karena antara kamar pertama dan kamar kedua terdapat mekanisme *checks and balances*, saling menguji dan saling melengkapi serta saling memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam proses pengambilan keputusan dalam pembuatan undang-undang. *Ketiga*, lebih menjamin pekerjaan yang bijaksana, tertib, teliti dan hati-hati serta dapat menghindari pembuatan keputusan yang tergesa-gesa, mentah dan berat sebelah. (Edy Purnama, 2007: 83-84)

Sedangkan kekurangan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) yakni; *pertama* dapat memperlambat proses pembuatan undang-undang karena setelah rancangan undang-undang disetujui oleh kamar pertama sebelum diberlakukan, terlebih

dahulu harus mendapat persetujuan dari kamar kedua Parlemen. *Kedua*, adanya kamar kedua di Parlemen dipandang tidak demokratis karena tidak mencerminkan konstelasi politik dan kekuasaan yang sebenarnya, padahal kamar kedua mempunyai kewenangan yang cukup besar. *Ketiga*, dapat menimbulkan persaingan antar kamar di Parlemen yang kemudian dapat menimbulkan konflik antara kamar pertama dengan kamar kedua (Miriam Budiarto, 2009 : 320)

IV. Sistem Perwakilan Indonesia

UUD 1945 hasil perubahan mengatur dua lembaga perwakilan yakni DPR sebagai representasi politik seluruh rakyat Indonesia dan DPD sebagai representasi regional propinsi-propinsi yang terdapat di NKRI. Namun antara keduanya mempunyai fungsi yang tidak setara. DPR sebagai representasi politik seluruh rakyat Indonesia mempunyai fungsi sangat kuat, sebaliknya DPD sebagai representasi regional mempunyai fungsi sangat terbatas atau sangat lemah, baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 22D UUD 1945 hasil perubahan.

Pertama, fungsi legislasi yang dimiliki DPD hanya sebatas dapat mengajukan rancangan undang-undang tertentu kepada DPR yakni rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Kemudian ikut membahas rancangan undang-undang tertentu dengan DPR yakni rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; di samping itu di bidang legislasi DPD juga berwenang memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. Sedangkan kewenangan memutus atau menetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang tetap ada di tangan DPR karena Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat berwenang menetapkan undang-undang. Namun

sebelum rancangan undang-undang ditetapkan oleh DPR menjadi undang-undang terlebih dahulu harus dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Kemudian jika rancangan undang-undang tersebut telah mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden maka Presiden mengesahkan rancangan undang-undang tersebut menjadi undang-undang. Lalu bagaimana halnya jika rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden, kemudian tidak disahkan oleh Presiden menjadi undang-undang? Menurut ketentuan Pasal 20 ayat (5) UUD 1945, rancangan undang-undang tersebut tetap sah menjadi undang-undang pada waktu hari ke tiga puluh semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden, dan wajib diundangkan dalam lembaran negara. Hal ini menunjukkan atau menegaskan bahwa kewenangan membentuk undang-undang adalah kewenangan DPR, bukan kewenangan lembaga lainnya.

Kedua, fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan yang dimiliki DPD hanya sebatas pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama. Namun, hasil pengawasan yang dilakukan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang di atas tidak dapat ditindak-lanjuti langsung oleh DPD, akan tetapi harus diserahkan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak-lanjuti karena fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan dan pelaksanaan peraturan perundang-undang merupakan kewenangan DPR. Oleh karena itu maka DPD tidak mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat seperti yang dimiliki DPR.

Ketiga, fungsi anggaran. Fungsi anggaran yang dimiliki DPD hanya sebatas memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, sedangkan kewenangan menetapkan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara

menjadi undang-undang tetap berada di tangan DPR.

Keempat, selain tiga fungsi di atas, DPD masih mempunyai kewenangan lain yakni menerima hasil pemeriksaan keuangan negara yang diberikan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan memberikan pertimbangan kepada DPR dalam memilih anggota BPK. DPD tidak memiliki kewenangan untuk memilih anggota BPK dan juga tidak memiliki kewenangan untuk memilih atau memberikan persetujuan dalam pemilihan pejabat publik, baik yang diajukan Presiden maupun yang diajukan oleh lembaga negara yang lain.

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa fungsi DPD, baik di bidang legislasi, pengawasan, anggaran maupun di bidang lainnya sangat terbatas atau sangat sumir, padahal DPD merupakan representasi regional propinsi-propinsi yang terdapat di NKRI. Terbatasannya fungsi DPD dalam sistem perwakilan Indonesia disebabkan oleh berbagai macam faktor di antaranya yakni; *pertama*, meminjam pendapat Subardjo, karena kekuatan politik yang ada di MPR RI tidak mau memberikan fungsi yang seimbang kepada DPD dan DPR dalam penerapan sistem Parlemen bikameral (Subardjo, 2008: 365), baik kekuatan politik yang ada di MPR RI ketika proses perubahan UUD 1945 sedang berlangsung maupun kekuatan politik yang ada di MPR RI saat ini. Kekuatan politik yang sama sekali tidak mau memberikan fungsi yang seimbang kepada DPD dan DPR dalam menciptakan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) pada saat proses perubahan UUD 1945 sedang berlangsung yakni Fraksi TNI/Polri, dan Fraksi PDIP MPR RI yang pada saat itu merupakan partai politik pemenang pemilu (1999) nomor satu di Indonesia karena mereka khawatir keberadaan DPD yang kuat dapat mengarah kepada pembentukan negara federal sehingga akan membahayakan kelangsungan NKRI (Valina Singka Subekti, 2007 : 217)

Kedua, menurut Palguna terbatasnya fungsi yang diberikan oleh UUD 1945 kepada DPD RI saat ini sengaja diciptakan oleh MPR hasil pemilu 1999 karena waktu itu ada kekhawatiran, jika DPD diberi fungsi yang seimbang atau sama kuat dengan fungsi yang dimiliki DPR maka suatu saat dikhawatirkan akan tercipta otonomi kuat bagi daerah-daerah otonom yang ada di NKRI. Otonomi kuat yang dimiliki oleh daerah otonom dipandang

oleh MPR saat itu dapat mengancam atau membahayakan eksistensi NKRI karena anggota DPD yang *nota-bene*-nya merupakan perwakilan daerah-daerah propinsi di Indonesia, dipastikan akan selalu memperjuangkan kepentingan daerah masing-masing di atas kepentingan nasional.

Ketiga, hampir sama dengan Palguna di atas, Saldi Isra menyatakan, terbatasnya fungsi yang diberikan UUD 1945 kepada DPD juga tidak terlepas dari kekhawatiran yang berkembang ketika proses perubahan UUD 1945 berlangsung yakni penguatan DPD dipandang oleh sebagian besar anggota MPR akan mendekatkan Indonesia kepada model negara federal (Saldi Isra, 2010: 259) karena bagi mereka sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) merupakan ciri khas negara yang berbentuk federal. Padahal negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state*), banyak pula yang mengadopsi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) misalnya yakni; Inggris, Prancis, Belanda, Thailand, Filipina, Jepang, Colombia, Afrika Selatan, Egypt, Algeria, Congo (Fatmawati, 2010 : 236)

Keempat, terbatasnya fungsi yang dimiliki DPD khususnya di bidang legislasi jika dibandingkan dengan fungsi legislasi yang dimiliki DPR karena MPR ketika melakukan perubahan UUD 1945 terlebih dahulu telah menetapkan kewenangan membentuk UU ada di tangan DPR sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 pada perubahan pertama tahun 1999, sedangkan eksistensi DPD dan fungsi yang dimilikinya baru disahkan MPR dua tahun kemudian pada perubahan ketiga UUD 1945 tahun 2001. Alasan pemberian fungsi legislasi kepada DPR dilakukan MPR pada perubahan pertama UUD 1945 barangkali terpengaruh oleh pendapat dan usul Fraksi Partai Golkar yang menyatakan; DPR merupakan kamar lembaga perwakilan yang paling dekat dengan rakyat dibandingkan dengan DPD oleh karena itu bobot pembuatan undang-undang lebih berada di DPR dibandingkan DPD.

Kelima, menurut Indra J. Piliang dan Bivitri Susanti terbatasnya fungsi yang dimiliki DPD sengaja diciptakan oleh mayoritas anggota MPR terutama yang berasal dari DPR ketika proses perubahan UUD 1945 sedang berlangsung karena secara politik waktu itu muncul ketakutan, DPD jauh lebih akan populis dibandingkan DPR sehingga untuk mencegahnya dilakukan proses

pengekanan sejak ia dipikirkan untuk lahir. (Indra J. Piliang dan Bivitri Susanti, 2008 : 23-25)

Terlepas dari itu semua, namun yang pasti saat ini DPD sebagai representasi daerah propinsi yang terdapat di NKRI telah menjadi bagian yang tak terpisahkan dari lembaga perwakilan Indonesia walaupun dengan fungsi sangat terbatas atau sangat sumir. Oleh karena itu timbul pertanyaan, apakah dengan dihapusnya utusan golongan di MPR RI dan hadirnya DPD dalam sistem perwakilan Indonesia pasca perubahan UUD 1945, sistem perwakilan Indonesia dapat disebut dengan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*)? Menanggapi pertanyaan ini ada tiga pendapat yang berkembang saat ini yakni pendapat yang mengatakan sistem perwakilan Indonesia pasca perubahan UUD 1945 tetap sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*), namun ada pula yang mengatakan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) dan bahkan ada pula yang menyatakan sistem perwakilan tiga kamar (*tri-kameral*) yang selanjutnya dibahas sebagai berikut.

Melihat kepada eksistensi dan kewenangan konstitusional yang dimiliki DPD berdasarkan UUD 1945 hasil perubahan, penulis cenderung menyebut sistem perwakilan Indonesia dengan nama sistem perwakilan satu setengah kamar dengan alasan; *pertama*, Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan tidak menempatkan DPD sebagai salah satu kamar di MPR. *Kedua*, Mahkamah Konstitusi melalui Putusannya Nomor 117/PUU-VII/2009 berpendapat bahwa "desain konstitusional kelembagaan MPR berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menunjukkan bahwa lembaga perwakilan Indonesia bukanlah sistem bikameral. *Ketiga*, ditinjau dari aspek pembuatan undang-undang, satu satunya lembaga yang berwenang menetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang adalah DPR sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. *Keempat*, pada sisi yang lain DPD yang *nota benanya* adalah perwakilan daerah di lembaga perwakilan Indonesia mempunyai fungsi legislasi sangat terbatas yakni hanya sebatas mengajukan rancangan undang-undang tertentu kepada DPR, ikut membahas rancangan undang-undang tertentu bersama DPR pada masa pembicaraan Tingkat I, dan memberikan pertimbangan mengenai rancangan undang-undang tertentu kepada DPR. Padahal fungsi legislasi dikatakan penuh apabila (kamar) lembaga perwakilan berwenang membuat

rancangan undang-undang, mengajukan rancangan undang-undang, ikut membahas rancangan undang-undang dan menetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang. Jadi fungsi legislasi yang dimiliki DPD hanya setengah dari fungsi legislasi yang di miliki DPR, itupun berkaitan dengan undang-undang tertentu. *Kelima*, ditinjau dari pengertian kekuasaan legislatif dalam arti sempit yakni kekuasaan membentuk undang-undang maka menurut UUD 1945 hasil perubahan hanya terdapat satu (kamar) lembaga perwakilan yang berwenang penuh membentuk undang-undang yakni DPR. Selanjutnya jika ditinjau dari pengertian kekuasaan legislatif dalam arti luas, lembaga perwakilan selain berwenang membentuk undang-undang juga berwenang menetapkan dan merubah UUD. Maka menurut UUD 1945 hasil perubahan, lembaga yang berwenang menetapkan dan merubah UUD adalah MPR yang anggota terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD sebagai perwakilan politik dan perwakilan teritorial di lembaga perwakilan Indonesia. *Keenam*, ditinjau dari tiga ukuran unikameralisme dan bikameralisme yang dibuat oleh C.F Strong yakni ditinjau dari aspek fungsi, keanggotaan dan keterlibatan dalam proses pembuatan undang (C.F.Strong, 1966), hanya satu yang terpenuhi yakni aspek keanggotaan DPD dan DPR berbeda satu sama lain, sedangkan aspek fungsi dan aspek keterlibatan dalam proses pembuatan undang-undang hanya sebagian yang dimiliki oleh DPD.

IV. Penutup

DPD merupakan lembaga negara yang tak terpisahkan dalam sistem perwakilan Indonesia. Namun DPD sebagai representasi regional dalam sistem perwakilan Indonesia hanya memiliki fungsi sangat terbatas atau sangat sumir dibandingkan fungsi yang dimiliki DPR, baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran sehingga sistem perwakilan Indonesia lebih tepat disebut dengan nama sistem perwakilan satu setengah kamar. Sumirnya fungsi yang dimiliki DPD sebagai representasi regional di lembaga perwakilan Indonesia disebabkan oleh kompromi politik di MPR RI antara pihak yang menghendaki lembaga perwakilan di Negara Kesatuan Republik Indonesia berstruktur dua kamar yang sama kuat (*strong bicameral*) di satu sisi dan pihak yang tidak menghendaki kehadiran DPD di lembaga perwakilan Indonesia karena mereka menganggap lembaga perwakilan *berstruktur bicameral* (dua

kamar) hanya ada pada negara-negara bersusunan federal. Keadaan tersebut membuat DPD tidak dapat bekerja maksimal memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga kepentingan daerah dapat diabaikan oleh pemerintah seperti dalam kasus dana bagi hasil migas, kasus kewenangan pemerintah daerah di bidang pertanahan dan kasus amputasi peran serta DPRD dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Padahal tujuan awal dibentuknya DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan ketiga UUD 1945 adalah untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah di tingkat nasional yakni kepentingan daerah yang selaras dengan kepentingan nasional.

Daftar Pustaka

C. F. Strong, (1966), *Modern Political Constitution; an Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Sidwick & Jackson Limited, London, hlm., 194.

Fatmawati, (2010), *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral; Studi Perbandingan Antara Indonesia dan Beberapa Negara*, Jakarta, UI Press, hlm., 214-218.

Parlemen Yugoslavia terdiri dari lima kamar yakni; *Federal Chamber, Economic Chamber, Chamber of Education and Culture, Chamber of Social Welfare and Health dan Organizational-Political Chamber*. *Ibid*, hlm., 223-227.

Jimly Asshiddiqie, (1996), *Pengumpulan Peran Parlemen Dalam Sejarah; Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta, UI Press, hlm., 33-34.

Fred Isjwara, (1974), *Pengantar Ilmu Politik*, Bandung, Bina Cipta, Cetakan Kelima, hlm., 187-188.

Ija Suntana, (2007), *Model Kekuasaan Legislatif Dalam Sistem Ketatanegaraan Islam*, Bandung, Refika Aditama, hal. 29.

Edy Purnama, (2007), *Negara Kedauletan Rakyat; Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan*

Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain, Bandung, Nusa Media dan Imagine Press, hlm., 83.

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII), Yogyakarta, hlm., 365.

- Dahlan Thaib, (2002), *Menuju Parlemen Bikameral: Studi Konstitusional Perubahan ke Tiga UUD 1945*, Pidato Pengukuhan Dalam Jabatan Guru Besar Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, hlm., 9.
- Ariend Lijphart, (1984), *Democracies, Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven and London, hlm., 94.
- K.C.Wheare, (1968), *Legislatures*, London, Oxford University, hlm. 22.
- Miriam Budiarjo, (2009), *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia, Edisi Revisi, Cetakan ke Empat, hlm. 320.
- Sri Soemantri, (2003), *Susunan dan Kedudukan DPD*, Makalah dalam seminar, "Kedudukan dan Peranan DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," dilaksanakan Sekjen MPR RI dan UNDP di Yogyakarta, 24 Maret 2003, hlm., 2.
- Jenedjri M. Gaffar dkk, (ed), (2003), *DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Sekjen MPR RI dan UNDP, Jakarta, hlm., 18.
- Max Boboy, (1984), *DPR-RI Dalam Perspektif Sejarah dan Tata Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm., 27.
- Arend Lijphart, (1999), *Patterns of Democracy; Government Froms Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University, New Haven and London, hlm., 211.
- Giovani Sartori, (1997), *Comparative Constitutional Engeenering An Inquiry Into Structure, Incentives and Outcomes*, 2nd ed, New York University, New York, hlm., 184.
- Subardjo, (2008), *DPD Menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral Dalam Lembaga Perwakilan Indonesia*, Disertasi Pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum, Valina Singka Subekti, (2007), *Menyusun Konstitusi Transisi; Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Jakarta, Rajawali Press, hlm., 217.
- Moh. Mahfud MD, (2009), *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Jakarta, Rajawali Press, hlm., 181.
- Saldi Isra, (2010), *Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial*